



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1230 de 2023

Carpeta Nº 3286 de 2023

Comisión Especial para el tratamiento del proyecto de ley por el que se crea el sistema previsional común

---

SISTEMA PREVISIONAL COMÚN

Se crea y se establece el procedimiento de convergencia de los regímenes actualmente vigentes

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 2 de marzo de 2023

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pedro Jisdonian.

Miembros: Señoras Representantes Ana María Olivera Pessano y Carmen Tort, y señores Representantes Jorge Alvear González, Rubén Bacigalupe, Felipe Carballo Da Costa, Luis González Ríos, Gustavo Olmos, Ernesto Gabriel Otero Agüero, Álvaro Perrone Cabrera, Luis Alberto Posse, Conrado Rodríguez, Juan Martín Rodríguez, Martín Sodano, Sebastián Valdomir, Carlos Varela Nestier, Pablo Viana y Álvaro Viviano.

Asisten: Señores Representantes Marcelo Fernández Cabrera y Eduardo Lust Hitta.

Invitados: Por la Universidad Católica del Uruguay, catedráticos doctor Diego Gamarra, doctora María Paula Garat y doctor Martín Risso.

Secretarios: Señora Laura Rogé y señor Francisco J. Ortiz.

Prosecretarios: Señoras Sandra Pelayo y Joseline Rattaro.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (Pedro Jisdonian).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida a la delegación de la Universidad Católica del Uruguay, integrada por la doctora María Paula Garat, y los doctores Martín Risso y Diego Gamarra.

Tienen un tiempo para exponer sobre el tema, habrá una primera ronda de preguntas y, en caso de persistir algún tipo de inquietud, se realizará una segunda ronda.

SEÑORA GARAT (Paula).- Es un gusto para nosotros estar hoy con ustedes y contribuir con el debate de este proyecto.

En el año 2021 elaboramos un informe sobre un punto específico del proyecto, que es lo que voy a comentar en pocos minutos, y luego el profesor Gamarra va a hacer alguna puntualización en lo que refiere a las modificaciones que tuvo el anteproyecto que habíamos considerado con respecto al proyecto que se está examinando ahora.

El objeto del informe fue analizar la regularidad constitucional de la posible creación de una agencia reguladora de la seguridad social. Para eso se realizó una breve introducción a las unidades reguladoras y de control en el ordenamiento constitucional uruguayo. Se presentó en términos generales la normativa internacional de los derechos humanos y, particularmente, la constitucional que refiere a la seguridad social -los artículos 67 y 195 de la Constitución- ; se detalló la propuesta legislativa considerada, y se interpretó con mayor profundidad el artículo 195 de la Constitución, para expedirnos sobre el tema y el punto consultado.

A los efectos de esta breve presentación, destacaremos los siguientes tres puntos: en primer lugar, el desarrollo internacional que ha tenido el derecho a la seguridad social y los estándares que lo componen, con pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, particularmente la Observación General Nº 19, como también de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en eso destaco el caso del Muelle Flores contra Perú, del año 2019. Particularmente, en el tema puntual que nos ocupa corresponde mencionar que en la Observación General Nº 19 se señala que el derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema en el que las autoridades públicas deban asumir la responsabilidad de su administración o su supervisión eficaz. Es decir que ese sistema puede ser administrado directamente por las entidades públicas o por privados pero, en definitiva, las autoridades públicas deben asumir esa fiscalización y supervisión.

En segundo lugar, en la Constitución uruguaya son especialmente relevantes -como anticipé- los artículos 67 y 195. El artículo 67, en tanto reconoce una serie de derechos en esta materia, está en consonancia con el derecho internacional que he citado, y el artículo 195 crea el Banco de Previsión Social como un ente autónomo con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecería la ley.

Por lo tanto, la cuestión objeto de análisis fue cómo se interpreta el artículo 195, y en particular, si la existencia del BPS como ente autónomo, creado directamente por la Constitución, es compatible con que la ley le cometa la regulación y el control del sistema de seguridad social a otro órgano ajeno a ese ente autónomo. Sobre este último punto hay que tener en cuenta algunas cuestiones en la interpretación del artículo 195. Una es el cambio en la concepción y el rol del Estado, es decir del Estado liberal al Estado social y a lo que hoy llamamos el Estado constitucional de derecho. El punto está ampliamente desarrollado en el informe, pero a los efectos de esta presentación digo que el Estado dejó su rol de excesivo intervencionismo -por sí solo resolvía todas las cuestiones y satisfacía las necesidades de las personas- para asumir una función mucho más de regulación y de supervisión en la que se prevé la existencia de esas unidades

reguladoras, que tienden a ser autoridades independientes que procuran el buen funcionamiento del mercado y la satisfacción de los derechos de las personas, que es a quienes se destinan los servicios o la protección. Además, la propia Constitución establece límites y controles a los entes autónomos -en los artículos 197 y 198-, y particularmente en el artículo 195 se indica a texto expreso que el ente autónomo BPS deberá ajustarse a la ley, otorgándose entonces un margen de actuación en esa materia a la ley.

En tercer lugar, en el ordenamiento jurídico uruguayo existen casos en los que un ente autónomo ejerce controles sobre otros entes. El Banco de la República, el Banco de Seguros del Estado y el Banco Hipotecario están sujetos al control y la regulación del Banco Central del Uruguay.

Por lo tanto, en este primer punto y en el objeto consultado corresponde concluir que es posible que la ley atribuya a un ente autónomo poderes de contralor y regulación sobre otros entes y sobre entidades privadas. En nuestra opinión, para el BPS esa posibilidad tiene base expresa en el artículo 195, que condiciona su actuación a lo que resulte de la ley.

Este fue el comentario general del informe que hemos realizado. Seguidamente, el profesor Gamarra va a hacer unas puntualizaciones en torno a las modificaciones que tuvo el proyecto.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Para mí también es un honor estar aquí, intentando contribuir desde nuestro trabajo a la discusión pública.

No obstante la presentación anterior -que surge del informe realizado-, queremos hacer dos puntualizaciones derivadas de la evolución del proyecto normativo que se tiene a consideración. Una refiere a la naturaleza de la agencia a ser creada que, cuando nosotros la analizamos, era una cuestión abierta y ahora se propone concretamente que se trate de un servicio descentralizado. La otra puntualización es en atención a algunas de las competencias que se asignan en el proyecto, con pequeñas variaciones.

Como decía, la naturaleza de la agencia en el proyecto que está siendo estudiado es de un servicio descentralizado, y nosotros sugeríamos -como una primera aproximación- la figura del ente autónomo.

Por la propia concepción de las unidades reguladoras como entidades que deben ser independientes técnicamente y contar con la mayor autonomía institucional posible en consonancia para que el diseño refleje esa actuación sin injerencia -como se pretende-, en el informe habíamos considerado la naturaleza del ente autónomo por ser la figura con mayor nivel de autonomía dentro del marco normativo uruguayo que puede establecerse sin necesidad de acudir a una reforma constitucional. Igualmente, corresponde aclarar que las diferencias que surgen entre los entes autónomos y los servicios descentralizados entendemos que no son significativas, por lo menos no al punto de cambiar lo oportunamente afirmado. La diferencia central es en el nivel de descentralización y en el nivel de tutela administrativa que existe desde el Poder Ejecutivo hacia los entes autónomos y los servicios descentralizados, fundamentalmente por la existencia del recurso administrativo de anulación que cabe contra los actos de los servicios descentralizados y no de los entes autónomos. De todos modos, ambos están sujetos -en última instancia- al contralor dispuesto por los artículos 197 y 198 de la Constitución. Si bien el ente autónomo es la figura más independiente y en el plano técnico era lo que nos parecía más ajustado al modelo que debería seguirse, no es suficiente esta diferencia en la tutela administrativa -desde nuestro punto de vista- como para afirmar que hay un quiebre al punto que se trata ahora de una inconstitucionalidad. No vemos que el cambio tenga esa entidad.

Por último, en lo que refiere a las competencias, debemos decir que en el informe consideramos algunas que no varían en lo sustancial las que fueron finalmente consignadas en el proyecto, pero hay un caso que nos interesaría apuntar. Me refiero a que se incumple la competencia de sancionar -inclusive a personas físicas-, aplicando multas que son cuantiosas -en el entorno de los US$ 50.000-, y ello puede traer un problema de constitucionalidad porque está la discusión en cuanto a si se trata de una pena o de una sanción administrativa y si no requiere la Constitución que tenga una garantía jurisdiccional previa a su imposición. Este es un problema bastante generalizado y que abunda en varias de nuestras leyes vigentes, pero no lo dejamos de apuntar porque nos parece importante.

Por el momento, es todo.

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debido a que el señor diputado Marcelo Fernández no es miembro de la Comisión, corresponde votar si se le autoriza a hacer uso de la palabra.

(Se vota)

——Dieciocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Tiene la palabra el señor diputado.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Agradezco a los compañeros de la Comisión la oportunidad de poder plantear algunos temas.

Doy la bienvenida a la delegación.

Voy a poner el tema en contexto para, de alguna manera, significar la importancia de la comparecencia de los doctores Gamarra, Garat y Risso a fin de analizar la creación de una unidad reguladora que, a nuestro juicio, tiene superlativa importancia en el articulado de este proyecto de ley. A modo de referencia, podríamos significar que no solo se trata de los artículos exclusivamente destinados a su creación y sus competencias, sino que en decenas de artículos de esta iniciativa se hace mención a la unidad reguladora, ya sea en tareas que tienen que ver con fiscalización, análisis preceptivo o autorización, al extremo de que en más de sesenta artículos se menciona esta unidad reguladora. A ojo de buen cubero, algo así como un 20% del articulado refiere a algún tipo de competencias de esta unidad reguladora. Por lo tanto, reitero el agradecimiento y la importancia del intercambio que se nos permite tener en esta oportunidad.

Tengo algunos comentarios y agradecería que en cierta forma se esclareciera un poco la posición que los comparecientes trasmiten en el día de hoy.

Voy a citar textualmente el informe que presentó la Universidad, que expresa: *"Con la unidad reguladora se pretende crear una entidad de supervisión y control de naturaleza básicamente técnica, esto es, con la máxima independencia política. Estos objetivos sugieren excluir la ubicación de esta unidad dentro del sistema orgánico del Poder Ejecutivo ya que, en este esquema, al menos con la resolución de los recursos administrativos jerárquicos, la decisión final será política y recaerá en el referido Poder de gobierno".*

Luego, continúa estableciendo lo siguiente: *"Las opciones que quedan no son muchas: que sea un ente autónomo, un servicio descentralizado, o que se trate de un órgano que se ubique dentro de un ente autónomo distinto al BPS o dentro de un servicio descentralizado. Entre estas dos últimas opciones, la mejor es la primera,"* -la del ente autónomo- *"ya que el servicio descentralizado sigue teniendo control del Poder Ejecutivo,*

aunque sea por razones de legalidad en la vía recursiva". A mi entender, había una posición muy clara en el informe respecto a la opción del ente autónomo -aquí entran un conjunto de conjeturas que son del ámbito político-, pero se excluía expresamente la posibilidad del servicio descentralizado como la mejor opción. Sin embargo -a mi entender y por lo que se expresa-, ahora se entiende que no hay cuestiones de legalidad o de fuerte objeción a la vía del servicio descentralizado.

Las otras dos cuestiones tienen que ver con algunas expresiones que, en el marco del debate y el intercambio que se ha realizado durante el trabajo de la Comisión, se han venido vertiendo.

Una de ellas tiene que ver con la afirmación que realiza el presidente del Banco de Previsión Social, en la comparecencia del día 8 de febrero. También voy a recurrir a la versión taquigráfica, porque realiza una afirmación llamativa y quisiera conocer la opinión de la delegación al respecto.

Esto lo cita el presidente del Banco de Previsión Social, que expresa: *"[…] En algún momento se dijo: 'Va de suyo que los derechos no se pueden tocar'. Yo creo que no va de suyo. Este proyecto no lo hace, pero perfectamente podría aparecer un proyecto que eliminara derechos. Sería lo mismo que si se subieran las aportaciones o las cotizaciones y alguien dijera: 'Yo tengo un derecho adquirido de aportar el 7,5% y ahora se pasa a un'" 15%. "Ustedes son la soberanía; en definitiva, los proyectos pueden ir para cualquier lado. Creo que es una virtud del proyecto no afectar derechos adquiridos; y lo hace expresamente y tomando en consideración no hacerlo […]".*

La pregunta concreta es: ¿esa afirmación es correcta? Es decir, ¿cualquier reforma del sistema previsional puede modificar derechos ya adquiridos? ¿Eso no viola convenios en la materia? ¿No afecta acuerdos suscritos con el Estado uruguayo en materia internacional?

El tercer elemento hace referencia a un planteo que ha salido del oficialismo y se lo ha dirigido directamente a las organizaciones con representación social. Me refiero a la posibilidad de sustituir esta unidad reguladora por un órgano paraestatal o una entidad de integración tripartita, con el argumento de que hay experiencias a nivel de países europeos, como Francia, donde funcionan consejos asesores en materia de previsión social.

A su juicio, ¿esa figura, esa propuesta o esa hipótesis de trabajo que se ha comenzado a volcar en estas últimas horas, se adecua a la discusión de unidad reguladora o a la naturaleza jurídica que esa unidad debería tener o, en definitiva, no es conveniente hablar de un órgano de integración tripartito para el control y la regulación de la seguridad social?

Muchas gracias.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Primero que nada, quiero darle la bienvenida a la delegación; es un placer que estén con nosotros.

Sé que algunas de las preguntas que voy a hacer ya fueron respondidas, pero para no salirme del eje que tengo armado, voy a realizar las consultas siguiendo el orden del articulado. Así que pido disculpas si se repite alguna pregunta.

El artículo 195 de la Constitución dice: *"Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de Ente Autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, ajustándose dentro de las normas que establecerá la ley que deberá dictarse en el plazo de un año […]".*

A su turno, el artículo 267 del proyecto crea la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, estableciendo:

> *"[…] con el cometido de evaluar y regular la actividad de los sujetos prestadores de servicios de seguridad social (en adelante, sujetos regulados) dentro del ámbito de sus competencias.*
>
> *Tendrá como cometido principal la regulación, supervisión y evaluación de los sujetos regulados procurando el cumplimiento de los principios de universalidad, suficiencia, adecuación y sustentabilidad financiera de todas las prestaciones de seguridad social que se otorguen a los habitantes de la República de conformidad a la normativa vigente (artículo 2º de la presente ley) […]".*

La pregunta es: ¿se entiende que existe una vulneración de los cometidos asignados constitucionalmente al BPS y, por ende, una inconstitucionalidad en la creación de la agencia reguladora?

Por otra parte, el artículo 196 de nuestra Constitución dice: *"Habrá un Banco Central de la República, que estará organizado como Ente Autónomo y tendrá los cometidos y atribuciones que determine la ley aprobada con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".* Reitero: *"con el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara".*

La pregunta es: ¿consideran que se debería tener en cuenta las mayorías especiales requeridas por los constituyentes para la aprobación del literal C) del artículo 123, del segundo inciso del artículo 174, del tercer inciso del artículo 175, y del artículo 182 del proyecto de ley?

Siguiendo con el mismo tema, voy a referirme a los artículos 267 y 278. En el primero, se crea la agencia como un servicio descentralizado y, en el segundo, se dispone su vinculación con el Poder Ejecutivo a través de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y de Economía y Finanzas, conforme con sus respectivas competencias, pudiendo el Poder Ejecutivo realizar observaciones y solicitar la suspensión de los actos observados realizados en contravención a lo establecido en el presente Título, según los artículos 197 y 198 de la Constitución de la República.

La pregunta es: ¿se requieren las mayorías establecidas en el artículo 185 de nuestra Carta Magna?

En el artículo 269 del proyecto de ley se establecen los cometidos de la agencia reguladora. Entre otros, se encuentra el literal L), que establece:

> *"Coordinar con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco Central del Uruguay, por los medios que se estimen convenientes, todo lo necesario para la mejor obtención de las finalidades de interés público que les son comunes, y sin perjuicio de las respectivas competencias".*

Mi pregunta es: ¿entienden que se trataría de un nuevo cometido asignado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

Asimismo, ¿entienden que tanto en lo dispuesto por el artículo 269 como en el literal B) del artículo 281 del proyecto de ley se requieren las mismas mayorías que establece el artículo 174 de la Carta Magna, teniendo en cuenta que se confiere poderes de control y supervisión al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social?

De acuerdo con lo planteado en los literales H), J) Q) y R) del artículo 269, en el literal A) del artículo 281 y en el artículo 287 del proyecto, ¿creen que se modifica la Ley Nº 16.696, es decir, la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay?

¿Entienden razonable el traspaso de cometidos del Banco Central del Uruguay a la agencia reguladora, que operaría de aprobarse este proyecto de ley? ¿No deberían tomarse en cuenta las mayorías especiales establecidas en el artículo 199 de la Constitución?

El doctor Risso, en su comparecencia ante la Comisión que estudió el proyecto de ley en la Cámara de Senadores, el día 24 de noviembre de 2022, expresó: *"[…] que la agencia reguladora pueda sancionar a personas físicas y puede llegar a aplicar multas pudiendo ser catalogada de sanción penal".*

La pregunta es: ¿esto puede ser considerado inconstitucional? ¿Cómo podría solucionarse esta eventual inconstitucionalidad?

En lo que tiene que ver con el artículo 276, establece:

> *"Los integrantes del Directorio, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 19.823, de 18 de setiembre de 2019, no podrán desempeñar actividades profesionales, laborales o de representación en el ámbito público o privado vinculadas a la competencia de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, con excepción de la actividad docente. Tampoco podrán participar en el capital o en los Directorios de sociedades que revistan la calidad de sujetos controlados.*
>
> *Cuando al momento de su designación ocuparan otros cargos públicos, quedarán suspendidos en el ejercicio de estos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005, y sus modificativas".*

Mi pregunta es: ¿se entiende que este artículo vulnera los derechos constitucionales y aun los derechos humanos consagrados internacionalmente?

Teniendo en cuenta la vinculación de los sujetos a controlar y la necesaria independencia que deberá tener la agencia reguladora respecto al Poder Ejecutivo, ¿cuál es la mejor figura a adoptar: un servicio descentralizado o un ente autónomo?

Estas son las preguntas que quería realizar. Voy a hacérselas llegar por escrito, como lo hago con todas las delegaciones.

Disculpen si repetí alguna de las preguntas que ya han respondido.

Muchas gracias.

SEÑOR GAMARRA (Diego).- Muchas gracias por las preguntas.

Comienzo a responder algunas y, sobre todo, esta última que, además, coincide con la primera formulada por otro representante, y que tiene que ver con lo que fue mi alusión previa.

Es verdad que en el informe sugerimos, como mejor solución, la figura del ente autónomo, y eso en el entendido de que, tratándose de una agencia reguladora, de una entidad cuyo cometido es controlar y tener rigor técnico, la independencia y la autonomía son cualidades innegables que dogmáticamente se asumen sin mayores dificultades.

Yo decía que la figura bajo nuestro sistema de mayor autonomía, sin considerar los órganos de extrapoder de creación constitucional y demás, son los entes autónomos. En esa línea lo planteamos como la mejor solución.

Ahora: una cosa es decir que algo es la mejor solución y una cosa muy distinta es decir que otra solución, distinta pero similar, sea inconstitucional. Ese salto no estamos dispuestos a darlo. Nos parece que las diferencias de autonomía y descentralización que la Constitución traza entre ente autónomo y servicio descentralizado no son significativas. Decía que el recurso de novación es solo por razones de legalidad, de diferencias en el estatuto de los funcionarios, y por ahí queda la cosa. Entonces, realmente no hay una diferencia tan grande como para considerar que un caso es constitucional y otro no. Si bien que existan otras no significa que estas otras no puedan ser a su vez inconstitucionales, lo cierto es que es la solución que se ha encontrado más recientemente para las otras agencias reguladoras que existen en nuestro ordenamiento

normativo. Es el caso de la URSEC y de la URSEA, que son servicios descentralizados; es el caso de la propia Fiscalía, que también es un servicio descentralizado.

Entonces, me parece que es un salto demasiado grande llegar a decir que es inconstitucional; sigue siendo autónomo y sigue teniendo una base institucional que confiere una descentralización razonable. De hecho, en el pasado existieron agencias bajo el Poder Ejecutivo, más precisamente bajo la Presidencia de la República, con lo cual era muchísimo más cuestionable; no estuvo bien que existieran, pero funcionaron así durante varias décadas.

SEÑOR RISSO (Martín).- Con respecto a la primera intervención del señor diputado Fernández, quiero hacer una aclaración general.

¡Cuidado con los entes autónomos y los servicios descentralizados!, porque el nombre nos lleva a pensar que son muy descentralizados y son muy autónomos, pero en realidad ni son muy descentralizados ni son muy autónomos. Las potestades que tiene el Poder Ejecutivo sobre cualquiera de las dos figuras, según los artículos 197 y 198, son verdaderamente importantes. Es cierto que en algún caso termina en el Poder Legislativo, que es el que va a tener que homologar las destituciones. Entonces, cuidado con ese tema, porque realmente las distinciones que puede haber entre el recurso de anulación o no anulación, comparando con las potestades que tiene el Poder Ejecutivo, según los artículos 197 y 198, termina siendo un tema menor.

Son muy interesantes -obviamente no lo conocía- las expresiones del presidente del Banco de Previsión Social que refieren a un tema extraordinariamente complejo.

En situaciones normales tendríamos que decir que si hay derechos definitivamente adquiridos, tienen que ser respetados. Por ejemplo, si hay un derecho adquirido por una sentencia judicial, basado en autoridad de cosa juzgada, no cabe la más mínima duda de que no puede venir el legislador y autorizar semejante cuestión. Estamos hablando de los derechos adquiridos y no de derechos futuramente adquiridos; sería de los actuales jubilados, por ejemplo. El problema es que acá aparece lo que se llama el principio de progresividad en materia de seguridad social y, en general, en materia social, nos dice que en teoría no se puede retroceder, solamente se puede avanzar. Ahora: cuidado, porque el principio de progresividad no implica que haya que desatender ciertas realidades. Hay veces que en situaciones de emergencia no hay más remedio que retroceder y se puede afectar algún derecho adquirido cumpliendo con determinadas pautas: principio de proporcionalidad, igualdad, etcétera. Esto es para situaciones verdaderamente difíciles.

O sea, diría que en principio, los derechos definitivamente adquiridos no pueden ser menoscabados. Pero ¡cuidado!: puede haber algún tipo de alteraciones. Inclusive, voy a mencionar un ejemplo vinculado con la seguridad social, que es el IASS. El IASS es un impuesto que se creó en gobiernos anteriores y que afectó derechos adquiridos de los jubilados. Había jubilados que tenían derecho a cobrar, por ejemplo, $ 100 y que pasaron a cobrar $ 95. O sea que la respuesta no es ni sí ni no, pero la solución de principio es que los derechos definitivamente adquiridos no se pueden alterar.

En cuanto a la paraestatal, es cierto que en el derecho comparado encontramos soluciones de todo tipo y color. Las entidades reguladoras siempre existieron. El Banco Central es una autoridad reguladora y fue creada en 1967. Lo que ha pasado es que actualmente se les denomina autoridades reguladoras, y tenemos para todos los gustos. Es cierto que en algún país son paraestatales y que en algunos casos están sometidas a jerarquía del Poder Ejecutivo.

En el Uruguay la tradición de las unidades reguladoras propiamente dichas es que estuvieron siempre sometidas. Eran organizaciones desconcentradas del Poder

Ejecutivo. La URSEA, la URSEC y todas las que se crearon en gobiernos anteriores. Desde el punto de vista constitucional cualquiera de las soluciones es posible y no hay una objeción. Después vendrá la discusión política sobre cuál es la forma que se entienda más pertinente para llevarlas adelante.

Sobre la afectación de competencias del Banco de Previsión Social, no vemos que en ningún caso haya afectación. Lo que se establece es que el control y la regulación van a estar a cargo de este organismo. Es lo mismo que pasa en la relación entre el Banco República, el Banco de Seguros o el Banco Hipotecario con el Banco Central. Hay una cantidad de normas de regulación y de contralor que las ejerce el Banco Central del Uruguay y eso no significa que la actividad financiera del Banco República, del Banco Hipotecario o del Banco de Seguros se vean limitadas. O sea que no veo problemas jurídicos, de constitucionalidad. Por supuesto que aquí estamos haciendo un análisis de constitucionalidad; no ingresamos en conveniencias, es decir, si nos parece bien o no nos parece mal.

El tema de las multas es complicado. La tradición uruguaya es que hay determinados órganos administrativos que aplican sanciones administrativas que pueden considerarse perfectamente penas y que, por lo tanto, son inconstitucionales. Por ejemplo: el Banco Central.

El Banco Central puede aplicar algunas sanciones a personas físicas que, por su monto, exceden la razonabilidad. Especialmente, el Banco Central puede limitar el ejercicio de derechos profesionales. Parece bastante claro que eso no es una sanción administrativa, sino que es una sanción penal.

Frente a esa tradición, el proyecto sigue esa línea; es discutible el tema. ¿Cómo se podría solucionar desde el punto de vista jurídico? Diciendo que algunas de las sanciones -las más graves- no las podría aplicar directamente la unidad reguladora, sino que tendría que hacerse la denuncia ante el Poder Judicial. Esa podría ser una solución. Ahora: cuidado, porque estamos hablando de una tradición muy vieja en el Uruguay, que ha sido inalterada, o sea que tampoco podemos hacer una crítica tan contundente desde ese punto de vista.

Sobre las mayorías se hicieron una cantidad de preguntas. Precisaríamos un rato para mirar cada una de ellas, pero con carácter general, la solución de principio es que todos los órganos legislativos -en general, todos los órganos- toman sus decisiones por mayoría simple de presentes cumpliendo con las normas reglamentarias de *quorum*. Para que se pueda exigir una mayoría especial, la mayoría absoluta, dos tercios o tres quintos, se precisa de una norma expresa, y esa norma expresa es de interpretación estricta. No podemos extender soluciones de una norma a otras situaciones que no están comprendidas en la norma. Con eso digo que mi opinión jurídica es que determinadas soluciones que están en el artículo 196 referidas al Banco Central no las podemos trasladar para otro ente autónomo o servicio descentralizado. En todos los casos tendríamos que encontrar una norma expresa que exija que para ese caso se requiera una mayoría especial.

Respecto a las otras preguntas, podemos leer el cuestionario que nos acercó el señor diputado y en un par de días hacerle llegar un documento escrito con las respuestas. Tendríamos que leer las preguntas con más detalle para poder contestar una a una. En este momento solo puedo hacer esta consideración general.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Pido al doctor Risso y a todo el equipo que me manden las respuestas. Hoy ocupo el lugar de legislador, pero no dejo de ser un mecánico que tiene un equipo de asesores. Tengo la responsabilidad de votar o no un proyecto de reforma a la seguridad social que afecta a tres millones y medio de

uruguayos, y dentro de esa responsabilidad tengo que sentir que lo que estoy haciendo es lo correcto, y también para mi conciencia. Si tengo que estar acá diez días o dos años enteros leyendo y discutiendo para dejar tranquila mi conciencia -que es mi primera Constitución-, lo voy a hacer. En ese sentido, agradezco las respuestas.

Repito que según lo que interpreto de la Constitución -como mecánico y no como constitucionalista-, al sacar competencias y otras cosas se me generan las dudas que les hice llegar.

Me quedó una pregunta en el tintero sobre el artículo 78 del proyecto de ley y aprovecho a agregarla para cuando envíen -si así lo desean- las respuestas. El artículo 78 da facultad al Poder Ejecutivo de hacer la revisión periódica de la edad de retiro -configuración causal común- que se calcula anualmente, y eso entrará en vigencia en el quinto año del período observado. Según este artículo, no se necesitaría una ley nueva para subir la edad de jubilación; se considera que excede a la materia la posibilidad de derogar por parte del Poder Ejecutivo. Esa es la consulta que les quiero hacer sobre el artículo 78, porque ahí estamos dando al Poder Ejecutivo de turno -dentro de quince o veinte años-, por lo que se entiende e interpreta, potestades para que modifique cómo se hace el cálculo y también la edad. Se podría ir de 65 años a 80 sin pasar por el Poder Legislativo.

Les pido, por favor, que nos envíen un informe; si fuera un informe detallado sería todavía mejor para que en el Parlamento podamos quitarnos todas las dudas que tenemos sobre la parte constitucional.

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- No sé si vamos a tener la comparecencia del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay un informe que se está repartiendo que es justamente la respuesta a esta consulta.

(Diálogos)

SEÑOR REPRESENTANTE FERNÁNDEZ CABRERA (Marcelo).- Entonces, como no vendrían, aprovecho la amabilidad de la delegación presente para conocer su opinión en torno al informe que realizó el Instituto de Derecho Administrativo.

Leo textualmente lo que refiere a las competencias, atribuciones y cometidos que se le atribuyen a la Agencia Reguladora: *"Gran parte de dichas atribuciones y cometidos no plantea objeción alguna, encuadrando más bien en el concepto de 'administración consultiva' o 'de contralor', con potestades vinculadas a la evaluación y a la información. Tal es el caso de aquellas actividades que se definen a través de los verbos nucleares 'evaluar', 'velar', 'promover', 'supervisar', 'cooperar' o 'asesorar'. […]",* como así también en lo que tiene que ver con la competencia en defensa del consumidor. *"Más cautelosa deberá ser la asignación de atribuciones en lo que refiere a la actividad de regulación […]. En especial, todo lo relativo a la determinación de derechos y prestaciones de los regímenes de reparto debe ser regulado por la ley",* debido a lo antes expuesto con referencia al principio de legalidad. A este respecto, lo recomendable es acotar la atribución de potestades de regulación, o de la *"regulación técnica"* con que se faculta a la unidad reguladora.

Seguramente voy a cometer un exceso, pero quisiera pedirles su opinión respecto a esta afirmación que realizó el Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República en referencia a algo bien concreto: el concepto de regular y establecer los criterios de asignación de beneficios en el sistema de reparto que, en principio, es una facultad prevista constitucionalmente para el Banco de Previsión Social.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR RISSO (Martín).- Sobre el primer comentario, voy a hacer una aclaración: no conozco el informe del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad de la República.

Mi opinión respecto a la pregunta concreta es que todo lo que sean normas programáticas, consultivas o velar lo puede hacer, pero también puede regular. En Uruguay tenemos muchos antecedentes de regulación. Cuando el artículo 196 crea el Banco Central -la noción de Banco Central- refiere a una entidad que controla a los bancos; por ley se le fueron agregando atribuciones y ahora controla, por ejemplo, los seguros y las AFAP, y nunca se cuestionaron esas atribuciones de regulación que son dispuestas por ley. No hay una violación del principio de legalidad en la medida en que la ley le atribuya este tipo de regulación, en este caso, a un servicio descentralizado.

Le pido a la doctora Garat que se refiera al artículo 78.

SEÑORA GARAT (María Paula).- Ese fue un tema que apuntamos previamente, no en el informe presentado, sino en algún debate académico con parte de la comisión que elaboró el anteproyecto y con su presidente.

El tema básicamente tiene que ver con la potestad del Poder Ejecutivo, que es asignada por ese artículo del proyecto, para continuar modificando la edad jubilatoria. Esa modificación no es abierta, sino que tiene ciertos parámetros y bases para el cálculo; no es a conveniencia del Ejecutivo, sino en base a ciertos parámetros. De todos modos, nos referimos a un aspecto básico dentro del sistema de seguridad social como es la edad jubilatoria. La cuestión es si eso debe seguir siendo materia legislativa o si es posible esta delegación que realiza el proyecto al Ejecutivo. El principio es que la ley debe regular estas cuestiones y, excepcionalmente, podría dejarse librada al Ejecutivo alguna operación de tipo mecánica o material, pero la sustancia debe estar establecida en la ley. Me consta que del anteproyecto al proyecto hoy considerado se adicionaron algunas limitaciones a esa operación que conllevarían la modificación de la edad.

En mi opinión, esta es una cuestión que debe ser establecida en la propia ley y, por lo tanto, hay un problema de constitucionalidad en la delegación que se hace al Ejecutivo; esta es una materia de reserva de ley.

También debo admitir -como señalé- que se limita, de alguna forma, esa potestad, y entonces vierte el cuestionamiento en este punto.

SEÑORA REPRESENTANTE OLIVERA PESSANO (Ana María).- Disculpen que vamos y venimos, pero en la medida en que la delegación va respondiendo, nos van surgiendo algunas preguntas.

Primero les doy la bienvenida, porque no los había saludado.

En segundo lugar, sigo con una de las preguntas del señor diputado Fernández porque, específicamente, fui yo quien se la presentó al presidente del BPS; está vinculada con la pérdida de derechos. En mis apuntes dice, tomado a texto expreso: *"Lo que hay es la pérdida de una expectativa de derechos".* Esa es la apreciación que se hace, y sí hay un cambio en las reglas de juego. Esto refiere a algunos artículos del proyecto que tienen aplicación inmediata, o sea que afectan a trabajadores; no es gradualista, no es lo que va a pasar para los que nazcan después del 73, sino que son normas que comienzan a regir inmediatamente. ¿Cómo lo podemos considerar?

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a dar la palabra al señor diputado Sodano, a quien le pido que sea lo más sintético posible.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- Sí, señor presidente. Igual, hoy es un día con pocas delegaciones; venimos bastante *light*, y si la delegación no está apurada y se me permite, voy a profundizar un poquito.

SEÑOR PRESIDENTE.- La delegación está contestando y nosotros cumpliendo con las reglas que nos planteamos antes de empezar.

SEÑOR REPRESENTANTE SODANO (Martín).- La jornada no fue tan intensa como para dejarlos ir tan rápido, en el buen sentido.

Quiero hacer una consulta que tiene que ver con el artículo 37 de la Carta Orgánica del Banco Central, que regula las AFAP. Según el artículo 199 de la Constitución, para modificar la Carta Orgánica se necesitan mayorías en lo que tiene que ver con las agencias reguladoras, que es lo que recién le respondían al diputado sobre la consulta que hacía.

Con base en la respuesta a la pregunta anterior sobre el artículo 78 en lo que tiene que ver con pasar las potestades al Poder Ejecutivo, desde mi postura -me gustaría que me corrigieran si estoy equivocado-, estamos aceptando que las potestades pasen al Poder Ejecutivo en base a que ahora hay una hoja de cálculo que dice, entre pasivos y activos, que habrá jubilaciones en las que se modificarán las edades según cómo den los cálculos. Estamos modificando algo constitucional según los resultados de un excel o algo similar. Creo que empezamos a borrar con el codo los artículos que tenemos en este libro. Por más que soy mecánico, soy defensor de nuestra Carta Magna.

SEÑOR RISSO (Martín).- Ahora terminé de entender, por eso decía que sí; la referencia la di yo.

¿Qué es un derecho adquirido? Es un derecho definitivamente adquirido por una persona; a una persona que hoy está jubilada no se le pueden retacear los derechos con esta reforma. Un trabajador que no está jubilado no tiene un derecho adquirido que impida cambiar la normativa. Cualquier normativa se puede ir cambiando y puede afectar a determinada persona. Desde ese punto de vista, los derechos no pueden ser adquiridos, pero sí se pueden cambiar las causales. Repito que cuando se estableció el IASS, se afectó un derecho adquirido de los jubilados, porque ahí ya eran jubilados, ya tenían derecho a percibir cien por mes y pasaron a percibir menos por imperio del IASS. Ese es el tema: no hay un derecho adquirido de los actuales trabajadores para que no se les alteren las reglas de juego; ninguna persona tiene derecho a que no se alteren las reglas de juego, y el Poder Legislativo sí las puede aceptar. Pido disculpas porque con la referencia anterior original no había entendido del todo la cuestión.

Este es un proyecto muy extenso. A nosotros nos habían invitado para venir a hablar de la agencia reguladora. Todas estas preguntas que ustedes nos hacen no tienen que ver con la agencia reguladora e implican, necesariamente, estudiar todo el proyecto; lo vamos a hacer y les vamos a contestar por escrito.

Están pidiendo una aclaración sobre el artículo 78, así que le cedo la palabra a la doctora Garat.

SEÑORA GARAT (María Paula).- Creo que lo que hizo el representante fue más bien un comentario, pero ante eso vuelvo a mencionar mi opinión en el sentido de que, si bien se limita esa potestad que se delega al Poder Ejecutivo, es una potestad que debería conservar la ley por ser una materia de reserva legal, con lo cual hay un problema de inconstitucionalidad. De todos modos, el tema sería claro si el Poder Ejecutivo no tuviera ningún límite para modificar esa edad. En este caso, se establecen ciertos parámetros para hacer ese cálculo matemático y aumentarlo o disminuirlo. Por eso, el cuestionamiento estaría ahí; esta es mi opinión sobre el tema.

SEÑOR RISSO (Martín).- No estudié detenidamente el artículo 78 del proyecto, pero todos ustedes saben que con cierta frecuencia -o muy frecuentemente- las leyes tienen remisiones a la reglamentación del Poder Ejecutivo o a la reglamentación de otros órganos; eso es algo que se hace frecuentemente. Con carácter general, ¿hasta dónde se puede remitir y cuándo entramos en una delegación internacional? Acá, genéricamente, hay dos claves. Primero, un problema de optimización y de conveniencia. En el caso de la Carta Orgánica del Banco Central, hay una cantidad de atribuciones del Banco Central sobre las que uno podría decir: *"Esto lo tendría que resolver el legislador",* pero es imposible que el legislador esté introduciendo modificaciones a una temática tan complicada y que lo haga con la celeridad que se requiere. Ahí estamos en una zona gris.

Por otra parte, lo que importa es que la ley establezca los parámetros dentro de los que se va a ejercer esa delegación legislativa; cuál es la finalidad que se persigue; hasta dónde se puede llegar. Tiene que haber límites, se tienen que establecer parámetros: hasta acá se puede llegar, hasta acá no se puede llegar. Ese es el tema.

Sobre el artículo 78, con gusto le daremos nuestra opinión cuando contestemos por escrito.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Quiero agradecer a la delegación, a la doctora Garat y a los doctores Risso y Gamarra, que son habitué de esta casa; hemos podido contar en varias ocasiones con su sapiencia, su conocimiento y su generosidad que aportan en nombre de ellos y de la Universidad Católica. Hoy fueron convocados por un tema específico y han tenido la generosidad de brindar, además del informe que ya era de conocimiento de la Comisión, muchas cosas sobre lo dicho.

Hago este comentario porque, a diferencia de otras organizaciones o delegaciones que concurren a esta Comisión, quienes hoy están presentes lo hacen de forma voluntaria y estamos abusando de su tiempo al momento de su comparecencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la delegación.

(Se retira de sala la delegación de la Universidad Católica del Uruguay)

SEÑOR REPRESENTANTE VALDOMIR (Sebastián).- Hemos recibido el avance de agenda por parte de Secretaría. Nos parece perfecto todo lo que se ha logrado ir confirmando; nos da una hoja de ruta para las próximas semanas sumamente valiosa para el trabajo de la Comisión.

Atendiendo a lo que ya habíamos hablado con el diputado Juan Martín Rodríguez, en cuanto a fijar hasta el día de hoy las propuestas de partido, el Frente Amplio quisiera agregar dos o tres entidades que escribieron en su momento, pero fuera de plazo y, evidentemente, quedaron fuera de la grilla. Debido a su relevancia, voy a nombrarlas una por una y voy a mencionar cuáles son las razones para recibirlas, dado que me parece que es importante despejar cualquier tipo de dudas acerca de cuál es el alcance de su testimonio ante esta Comisión. Considero significativo que la Comisión escuche estos testimonios, que se den sus posicionamientos ante el pleno de la Comisión.

Una de las delegaciones que escribieron fuera de plazo fue la Federación Uruguaya de Magisterio que, como ustedes saben, tiene una plantilla de trabajadores sumamente feminizada. Nos parece relevante que sea escuchada aquí. Si bien fue al Senado, perdieron el plazo para escribir; por lo tanto, quisiéramos que sea convocada por la Comisión.

En esta misma línea, otra organización de trabajadoras, como es el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas, tuvo dificultades para hacer llegar la solicitud de audiencia. Consideramos que es importante que estén presentes aquí. Las trabajadoras domésticas,

precisamente, conforman uno de los rubros laborales de actividad que podría ser considerado como de alta exigencia física, por lo que entendemos valioso su testimonio.

En este mismo plano, hay otro gremio de trabajadores, FOICA (Federación de Obreros de la Industria Cárnica y Afines), que nuclea a quienes se desempeñan en la industria frigorífica, cuya posibilidad de ser incluido bajo el régimen de labor de alta exigencia fue un tema largamente debatido en el Senado. Nos parece que en virtud de su realidad sería importante escuchar su testimonio, dado el desgaste físico que implica su labor, que es de alta exigencia. Tendríamos que escuchar la realidad específica de este colectivo, que estimamos enriquecerá el trabajo de la Comisión.

En este mismo sentido, agrego la última delegación, que es la ONG MYSU (Mujer y Salud en Uruguay) -yo leí algo de su participación en el Senado- para que se la convoque. Seguramente, debido a cuestiones de la organización de las actividades del 8 de marzo no lograron interpretar que el plazo era para inscribirse y no necesariamente para ser recibidos antes del 27 de febrero -me corrijo-; entonces, me parece que sería bueno, ya que perdieron el plazo, que se la convoque por parte de Secretaría.

Agradecemos que finalmente se haya incluido nuestra propuesta acerca del rubro de los trabajadores rurales, del trabajo rural. Quisiéramos sumar a la Comisión Nacional de Fomento Rural, que tampoco logró enviar a tiempo su solicitud. Nos parece que sería importante que viniera, dado la temática sumamente específica que va exponer, que refiere a un artículo solamente.

También planteamos que concurra la Organización Crysol, al pleno, en vez de ser recibida en una audiencia.

Por último, la Fundación Mario Benedetti, que no vino al Senado, nuclea a trabajadores independientes del rubro de la cultura. Nos parece que sería valioso su testimonio. Se contactó con nosotros y nos dejó algún material, pero sería bueno que la Comisión escuchara su testimonio.

Cometí un error en la última pasada de lista. Yo había mencionado en su momento a la Federación Uruguaya de la Salud y me equivoqué, dado que quise referir a la Federación de Funcionarios de Salud Pública. Pediría que se agregara en la agenda -si ya no está incluida-, porque al menos entre las confirmadas no está. Cometí un error con los sindicatos. Nosotros solicitamos que venga al pleno, como viene la FUS; también podríamos sacar a la FUS hacia una subcomisión y recibir en el pleno a la Federación de Funcionarios de Salud Pública.

(Diálogos)

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Juan Martín).- Yo pensé que eran dos o tres propuestas, pero se han planteado varias.

En función de la solicitud del diputado Valdomir, y en virtud de una pregunta que le hicimos a la Secretaría en cuanto a cómo venía la convocatoria, la coordinación de las audiencias en las subcomisiones para el viernes 10 -día en que se estaría cubriendo toda la agenda de audiencias-, vamos a proponer que el viernes 17 -que a priori no tendría delegaciones asignadas, porque ya estaría todas incluidas el viernes 10- sean incorporadas todas las delegaciones solicitadas por el diputado Valdomir.

O sea: propongo que el viernes 17 no se las reciba en régimen de subcomisiones, sino en régimen de comisión; por lo tanto, se podría prever para ese día una jornada que empezara a la hora 10, citando sucesivamente a las diferentes delegaciones cada dos horas -doce, catorce, dieciséis y dieciocho-, y así generar el espacio solicitado para recibirlas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a coordinar con la Secretaría y con los coordinadores de los partidos para que se pueda cumplir con todos los requisitos.

Se levanta la reunión.

